

Heinz-Jürgen Dahme · Norbert Wohlfahrt (Hrsg.)

Handbuch Kommunale Sozialpolitik

Heinz-Jürgen Dahme  
Norbert Wohlfahrt (Hrsg.)

# Handbuch Kommunale Sozialpolitik

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Frank Schindler | Verena Metzger

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-17664-2

*Zur Erinnerung  
an unseren Freund und Kollegen  
Michael Buestrich*

\*19. Juli 1963 †24. Februar 2011

# Inhalt

*Heinz-Jürgen Dahme/Norbert Wohlfahrt*

Einleitung. Kommunale Sozialpolitik – neue Herausforderungen,  
neue Konzepte, neue Verfahren

9

## **I. Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik**

*Peter Hammerschmidt*

Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Sozialpolitik – ein historischer  
Überblick

21

*Werner Zühlke*

Die Gestaltung kommunaler Politik: Welche Rolle spielt das Soziale in der  
Ratsarbeit?

41

*Lars Holtkamp*

Kommunale Entscheidungsstrukturen im Wandel

53

*Jörg Bogumil*

Verwaltungsreformen auf Länderebene und ihre Auswirkungen auf die  
Kommunen

65

*Dieter Grunow*

Ergebnisse der Implementierung neuer Steuerungsmodelle

74

*Norbert Wohlfahrt*

Privatisierung und Ausgliederung auf kommunaler Ebene

89

*Michael Faber*

Von der Kameralistik zur Doppik – der neue Kommunalhaushalt

102

*Heinz-Jürgen Dahme*

Kommunale Finanzen und Finanzierung kommunaler Sozialleistungen

114

<i>Inhalt</i>	7
<i>Ralf Zimmer-Hegmann</i> Demografischer Wandel als Herausforderung für die Stadt- und Quartiersentwicklung	128
<b>II. Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik und ihre aktuelle Entwicklung</b>	
<i>Michael Buestrich</i> Kommunale Arbeitsmarktpolitik: Zwischen lokaler Autonomie und zentralistischer Steuerung	143
<i>Britta Grell</i> Kommunale Fürsorgepolitik	162
<i>Gertrud Kühnlein/Birgit Klein</i> Kommunale Bildungslandschaften	175
<i>Michael Krummacher</i> Kommunale Integrationspolitik	188
<i>Michael Krummacher</i> Kommunale Wohnungspolitik	201
<i>Bettina Schmidt</i> Kommunale Gesundheitsförderungspolitik	215
<i>Walter Hanesch</i> Kommunale Armutspolitik	227
<i>Gertrud M. Backes/Ludwig Amrhein</i> Kommunale Alten- und Seniorenpolitik	243
<i>Jens Jürgen Clausen</i> „Community Care“ oder „Enabling Community“? Der steinige Weg der Behindertenhilfe in die Kommune	254
<b>III. Sozialraumbezug als Herausforderung kommunaler Sozialpolitik</b>	
<i>Hartmut Häussermann</i> Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“	269

<i>Fabian Kessl/Christian Reutlinger</i> Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe	280
<i>Volker Eick</i> Lokale Kriminal- und Sicherheitspolitik	294
<i>Monika Burmester</i> Sozialraumbezogene Sozialplanung und Sozialberichterstattung	306
<i>Michael Krummacher</i> Quartiermanagement in benachteiligten Stadtteilen	318
<i>Holger Ziegler</i> Gemeinwesenarbeit	330
 <b>IV. Entwicklungstrends kommunaler Sozialpolitik</b>	
<i>Herbert Schubert</i> Netzwerkmanagement und kommunales Versorgungsmanagement	347
<i>Kirsten Aner</i> Zivilgesellschaftliches Engagement	360
<i>Andreas Polutta</i> Wirkungsorientierte Steuerung sozialer Dienste	372
<i>Silke Schütter</i> Kommunale Sozialpolitik als Ordnungspolitik	383
<i>Heinz-Jürgen Dahme/Norbert Wohlfahrt</i> Bürgerschaftliche Sozialpolitik	395
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	409
Register	413

# Verwaltungsreformen auf Länderebene und ihre Auswirkungen auf die Kommunen

## 1 Einleitung

Im deutschen Verwaltungsföderalismus nehmen die Bundesländer die zentrale Rolle als Vollzugsebene für Bundes- und Landesgesetze ein. Die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und -verfahren ist hier eine Daueraufgabe. Seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Ansätze und Vorstöße, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu ändern, zu optimieren und effizienter zu gestalten, allerdings so gut wie nie mit durchgreifendem Erfolg (vgl. Ellwein 1994). Seit Beginn des 21. Jahrhunderts jedoch intensivierte die Landesregierungen ihre Reformbemühungen mit – gemessen an Ausmaß und der Intensität der Veränderungen – überraschendem Erfolg. Alle Länder bemühen sich um einer Konzentration und Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten. Ansätze sind der Abbau von Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanz, Kommunalisierungen, Privatisierungen und der Abbau bürokratischer Normen.

Die jüngste Reformwelle erreicht 2005 mit den Reformen in Baden-Württemberg (vgl. Bogumil u. Ebinger 2005) und Niedersachsen (Bogumil u. Kottmann 2006) ihren ersten Höhepunkt und zieht nun in Form von Territorialreformen, Verwaltungsstrukturereformen und Funktionalreformen ihre Kreise in der Mehrheit der bundesdeutschen Flächenstaaten (vgl. Bogumil u.a. 2004; Hesse u. Götz 2003, 2004; Reiners 2008; zur Umweltverwaltung Bauer u.a. 2007; Benz u. Suck 2007; SRU 2007). Der Hauptgrund für diese Aktivitäten liegt in der Notwendigkeit, die Länderhaushalte zu entlasten. Deren dringend notwendige Konsolidierung kann selbst in den süddeutschen Bundesländern nicht mehr weiter ignoriert werden. Angesichts explodierender Pensionslasten, die absehbare demographische Entwicklung sowie in den östlichen Bundesländern in Vorausschau auf das Ende der Mittelzuflüsse aus dem Solidarpakts II werden Mittel und Wege gesucht, die Personalkosten zu senken. Mit einem Anteil von über 40 Prozent an den Gesamthaushalten aller Länder stellen diese den Schlüssel zur Haushaltskonsolidierung dar. In dieser Fokussierung liegt ein gravierender Unterschied zu den früheren Reformprojekten: Es wird nicht mehr die Optimierung in funktionaler, sondern vor allem jene in fiskalischer Hinsicht angestrebt. Daneben werden stets weitere Ziele, wie die Veränderung der Machtkonstellationen zwischen Verwaltungsebenen (wie der Stärkung der Ministerien oder der Landkreise) oder die ideologiegetriebene Beförderung marktlibera-



ler Vorstellungen verfolgt und stets auch Aktionismus aus wahltaktischem Kalkül betrieben (vgl. Bogumil 2007; Bogumil u. Ebinger 2008a; Ebinger u. Bogumil 2008).

Der präzisere Begriff für Verwaltungsreformen auf der Ebene der Bundesländer ist der Begriff *Verwaltungsstrukturreform*. Analytisch muss zwischen drei Reformansätze unterschieden werden: Der *Funktionalreform*, der eigentlichen *Verwaltungsstrukturreform* und der *Territorialreform*. Als *Funktionalreform* (Zuständigkeitsreform) wird die Neuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den bestehenden Verwaltungseinheiten bezeichnet. Findet hierbei eine vertikale Aufgabenübertragung auf eine andere Verwaltungsebene, d.h. zwischen Bund, Länder und Kommunen statt, spricht man von einer *Zentralisierung* respektive *Dezentralisierung*. Werden Zuständigkeiten innerhalb einer Verwaltungsebene, d.h. horizontal, verschoben, so liegt eine *Konzentration* oder *Dekonzentration* vor. Unter einer *Verwaltungsstrukturreform* im engeren Sinne versteht man Reformansätze, die eine Neuordnung des Verwaltungsaufbaus selbst, d.h. die physische Auflösung, Zusammenlegung oder Neuschaffung von Verwaltungseinheiten vorsehen. Als *Territorialreform* (Gebietsreform) wird schließlich eine Veränderungen des territorialen Zuschnitts von gebietsbezogenen Verwaltungseinheiten wie Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kreise) oder staatlichen Regierungsbezirken bezeichnet. Grundlage all dieser Reformansätze sollte in der Theorie eine *Aufgabenkritik* sein, in deren Rahmen Politik und Verwaltung den Aufgabenbestand auf grundsätzlich überflüssige Aufgaben (*Zweckkritik*) und Optimierungspotential (*Vollzugskritik*) untersuchen. Neben einem völligen Wegfall im Rahmen der Zweckkritik wird in der Vollzugskritik eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung nach unterschiedlichsten Gesichtspunkten angestrebt. Dabei muss auch die Frage der staatlichen Leistungstiefe und damit der Aufgabenanlagerung diskutiert und ggf. eine Herauslösung von Produktionsschritten aus dem staatlichen Kernbereich erreicht werden. Alternativen sind eine weitestgehende Privatisierung, die Übertragung auf Dritte, eine Kommunalisierung oder ggf. eine Dekonzentration innerhalb des staatlichen Apparats.

## 2 Inhaltliche Ausrichtung und Umsetzungsstrategie

Die inhaltliche Debatte um die Verwaltungsstrukturreformen greift alte verwaltungspolitische Diskussionen wieder auf: Sollen Fachaufgaben in Sonderbehörden oder in der Allgemeinen Verwaltung vollzogen werden, benötigt man staatliche Mittelinstanzen oder wie weit kann die Kommunalisierung von Aufgaben gehen? Im Zentrum der Reformbemühungen stehen häufig die allgemeinen Mittelinstanzen, d.h. die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen. Grob lassen sich in den 13 Flächenländern die beiden folgenden Reformpfade unterscheiden: Einerseits die Umsetzung einer zweistufigen Verwaltung ohne Mittelinstanz. Andererseits die Betonung der Dreistufigkeit eben durch eine weitestgehende Konzentration staatlicher Aufgabenwahrnehmung auf der Mittelebene. Gemeinsam sind beiden Vorgehensweisen der prinzipielle

Wille zur Kommunalisierung. Die Unterschiede liegen vor allem in der Organisation der Sonderbehörden:

- Kennzeichen der zweistufigen Konzentration ist es, dass es keine allgemeine Mittelinstanz gibt (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern) oder sie abgeschafft wurde (Niedersachsen im Jahr 2005). Es wird versucht, die dadurch in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Zudem wird eine Rückführung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise (als Auftragsangelegenheit oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung) verlagert werden. Letzteres wiederum ist abhängig von der kommunalen Gebietsstruktur.
- Die staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit ist das grundsätzliche Modell, welches in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz anzutreffen ist. Hier gibt es verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgaben noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Es lassen sich drei Modelle unterscheiden: der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen, der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland-Pfalz und der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen. Ausgehend von diesem dreistufigen Aufbau wird im Zuge der Reformen in der Regel eine Fokussierung versucht, indem bisher wahrgenommene Aufgaben entsprechend politischer Leitlinien privatisiert oder auf die kommunale Ebene abgegeben und die Behörden z.T. neu ausgerichtet werden. Dabei ist durch die Integration von unteren und oberen Sonderbehörden häufig sogar ein Aufgabenzuwachs auf der Mittelebene zu beobachten.

Bei der Umsetzung der Reformmaßnahmen gehen die Länder sehr unterschiedlich vor. So können Bayern, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, das Saarland und Thüringen aufgrund des geringen Umfangs oder der behutsameren Entwicklung und Umsetzung der Reformschritte derzeit als „inkrementalistische Reformer“ bezeichnet werden. Baden-Württemberg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Sachsen und Sachsen-Anhalt hingegen verfolgen tendenziell eine Strategie eines „großen Wurfes“, versuchen also (mit unterschiedlichem Erfolg) in einem oder wenigen Schritten große Reformpakete durchzusetzen.

Letztere Gruppe, welche einen großen Wurf anstrebt, zeichnen sich trotz unterschiedlichster inhaltlicher Ausrichtung durch eine große Ähnlichkeiten in der Umsetzungsstrategie aus. Diese Strategie erklärt den überraschenden Erfolg der Initiativen und kann als „Verwaltungspolitik mit unctioner Aufgabenkritik“ bezeichnet werden. Konkret werden hierbei ohne Vorschaltung einer echten Aufgabenkritik politische

Strukturentscheidungen mit massiven Sparvorgaben verbunden. Damit eignet sich die Politik die Entscheidung über die Grobkonzeption der Reformen wieder an und überlässt diese nicht mehr wie jahrzehntelang üblich der Ministerialbürokratie selbst. Die außerhalb der Verwaltung in geschlossenen politischen Gremien erstellte Blaupause der Reform wird mit festen Einsparzielen verbunden und dann unter hohem Druck umgesetzt. Die politisch vorgegebenen Eckpunkte der Reform werden als monolithische, nicht zu diskutierende *Reformpakete* dargestellt und entsprechend vermarktet. Mit dem Argument, dass die Reform nur als ganze umgesetzt und Ausnahmen nicht gemacht werden können, entziehen sich die Regierungen der bei inkrementalistischen Reformen üblichen, aufreibenden Kompromissuche auf fachlicher Ebene.

Die früher verfolgte und intuitiv „richtige“ Reihenfolge einer Verwaltungsreform wird auf den Kopf gestellt: Statt zuerst mit der Verwaltung eine Aufgabenkritik durchzuführen, dann eine entsprechende Funktionalreform, d.h. die Neuverteilung von Zuständigkeiten zu entwickeln und schließlich eine differenzierte und an die neuen Aufgaben optimal angepasste Strukturreform durchzuführen wird nun das grundlegende Strukturkonzept dogmatisch als Wert an sich durchgesetzt. Die Funktionalität der hierbei geschaffenen Strukturen ist nachrangig. Nach den politischen Grundsatzentscheidungen werden die betroffenen Verwaltungseinrichtungen i.d.R. selbst beauftragt, zeitnah Vorschläge für die Umsetzung dieser Maßnahmen vorzulegen. Dies beinhaltet, dass die Ressorts dann eine Aufgabenkritik vornehmen und ein Konzept zur Implementierung der politischen Leitlinien entwickeln müssen. Hierbei muss die Verwaltung dafür sorgen, dass in den neuen, oft wenig adäquaten Strukturen ein zumindest halbwegs funktionaler Vollzug möglich wird. Dieses politische Vorgehen wird als „unechte Aufgabenkritik“ bezeichnet, da der Prozess nicht offen, sondern sowohl die zukünftigen Verwaltungsstrukturen als auch die zu erwirtschaftenden Einsparungen vorgegeben sind. Dieses Vorgehen entzieht der Verwaltung die Vetoposition, mit fachlichen Argumenten die geplanten Reformmaßnahmen zu hintertreiben. Ein institutionell abgesichertes Prozessmanagement (klare Aufgabenzuteilung, feste Termin und die Verflechtung von politischen Controllinginstanzen wie Staatskanzleien und ressortübergreifenden Leitungsgremien) verhindert, dass Grundsatzentscheidungen von den Fachverwaltungen hinterfragt werden können. Eine zumindest hinreichende Funktionalität wird durch die Entwicklung des Feinkonzepts in den Ressorts selbst erreicht. Detaillösungen, schwierige Aushandlungsprozesse wie auch die Verantwortung für die Funktionalität der gefundenen Lösungen werden so von der Politik auf die Verwaltung überwältigt.

Da solche sehr umfangreichen Reformvorhaben nicht gegen die gesamte Landesverwaltung durchgesetzt werden können, sind die in den einzelnen Ländern anzutreffenden Modell wesentlich von den *strategischen Bündnissen* zwischen Landesregierungen und einzelnen Verwaltungszweigen oder -ebenen geprägt. So verband sich bspw. in Baden-Württemberg Ministerpräsident Teufel mit den Landräten und den Regierungspräsidenten gegen die Ministerialverwaltung und deren (in der Reform weitgehend aufgelöste) nachgeordnete Geschäftsbereiche. In Niedersachsen wurde ein Bündnis der Landräte und der Ministerialverwaltung gegen die Bezirksregierungen reali-

siert. In NRW scheitert die angestrebte Schaffung von drei Regionalpräsidien, welche die Landschaftsverbände und Bezirksregierungen ersetzen sollen, bisher auch daran, dass kein derartiges übermächtiges strategisches Bündnis zur Erreichung dieses Ziel geschlossen werden konnte. Sowohl den Landschaftsverbänden als auch den Bezirksregierungen ist es gelungen, ihrerseits entsprechende Abwehrbündnisse und damit Vetopositionen zu schaffen.

Diese landesspezifischen strategischen Bündnisse erklären somit auch, warum sich trotz sehr ähnlicher Umsetzungsstrategien nur wenige Überschneidungen bei der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der Reformkonzepte, d.h. der Anlagerung von Aufgaben im Verwaltungsgefüge, beobachten lassen. Der Gleichschritt der oben erwähnten einheitlichen Zielstruktur aus Privatisierung, Kommunalisierung und Straffung der Strukturen erweist sich schnell als Fassade. Selbst Regierungskoalitionen mit identischer Parteienkonstellation wie Baden-Württemberg und Niedersachsen folgen keiner einheitlichen Linie und führen oft sich widersprechende Argumente für die Anlagerung von Zuständigkeiten ins Feld. Ob bestimmte Aufgaben von der Landesverwaltung oder den Kommunen erledigt werden, ob sie in den Aufgabenbereich einer Landesoberbehörde, der Mittelinstanz, von staatlichen Unteren Sonderbehörden, eines Landesbetriebs oder gar Dritten fallen, erscheint willkürlich. Ein wesentliches Paradigma der Verwaltungswissenschaft ist folglich noch intakt: Es gibt *keine Einigkeit über optimale funktionale Lösungen*. Stattdessen ist offensichtlich, dass landesspezifische Eigenheiten wie die politischen Positionierung der jeweils amtierenden Regierungen, die Reputation einzelner Verwaltungsebenen, Akteurskonstellationen und Pfadabhängigkeiten in der Verwaltungsorganisation eine wesentliche Rolle spielen.

### 3 Wirkungen der Reformmaßnahmen

Für eine systematische Analyse der Effekte dieser Reformmaßnahmen ist es noch zu früh, allerdings liegen erste vorläufige Zwischenbilanzen vor (vgl. Bauer u.a. 2007; Benz u. Suck 2007; Bogumil u. Kottmann 2006; Ebinger u. Bogumil 2008). Überblicksartig ergibt sich dabei folgendes Bild:

Die *Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen* in einem Flächenland wie Niedersachsen führt zumindest bei Beibehaltung der bestehenden kleingliedrigen Kreisstruktur zu beträchtlichen *Problemlagen*. Prinzipiell gibt es zwar immer mehrere Möglichkeiten der Organisation von Verwaltungsstrukturen. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen gab es in Wissenschaft und Praxis eine große Übereinstimmung, dass sich für die großen Flächenländer das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit als die angemessene Organisationsform bewährt habe. Im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit wird mehr Wert auf Bündelung von Fachsträngen und Zuständigkeiten sowie auf die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung gelegt (horizontale Konzentration). Die ebenfalls notwendige Verringerung von Instanzen und Verflechtungen (vertikale Konzentration) steht etwas hinter diesen Zielen zurück. Die bisherigen Erfahrungen in

Niedersachsen bestätigen diese Erkenntnis. Durch die fehlende Bündelungs- und Koordinationsfunktion der Mittelbehörden wird eine deutliche Fragmentierung des Verwaltungshandelns nach Ressortegoismen und in staatliche und kommunale Verwaltung sichtbar. Mit Wegfall der Bezirksregierungen wuchs die Bedeutung staatlicher Sonderverwaltungen. Durch den teilweisen Wegfall des Widerspruchsverfahrens muss bei Einwänden unmittelbar ein Gericht angerufen werden. Dies führt zu einer für den Bürger teuren und selektiv abschreckenden Verkürzung des Rechtswegs, oder im besten Fall zu einem deutlichen Anstieg der Verwaltungsgerichtsverfahren. Zudem besteht die Gefahr, dass in einzelnen Aufsichtsbereichen (Kommunalaufsicht, Denkmalschutz, Naturschutz) negative Auswirkungen zu befürchten sind, da der nun auf ministerieller Ebene angesiedelten Aufsicht Ortsnähe und Ausstattung fehlt (vgl. Bogumil u. Kottmann 2006).

Ein wesentliches Merkmal der jüngsten Funktionalreformen ist die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Kommunen, die sog. *Kommunalisierung*. Die Uneinheitlichkeit sowohl der Territorial- als auch der Funktionalreform in den 1970er Jahren hat zu einer starken Heterogenität der Gemeindestrukturen der Länder geführt, so dass heute eine extreme Varianz hinsichtlich der Strukturen, der Einwohnerzahlen und auch den Aufgabenportfolien besteht. Vor diesem Hintergrund sind einheitliche Aussagen zu den Problemlagen und Chancen von Kommunalisierungen nicht einfach. In jüngster Zeit machten sich die reformfreudigen Landesregierungen die Argumentation der kommunalen Interessenverbände zu Eigen und zielten auf eine Stärkung der Landräte und Oberbürgermeister ab. Die Reformen wurden meist in enger Zusammenarbeit von Regierungen und kommunalpolitischen Akteuren geplant und berücksichtigten in vielen Punkten deren Forderungen – neben einer teilweise sehr weitgehenden Aufgabenübertragung umfasst dies oft auch eine Zurückführung der Intensität staatlicher Aufsicht. Motivation dieser Funktionalreformen waren durchgängig politische Motive sowie die Durchsetzung von Einsparungen insbesondere im personalwirtschaftlichen Bereich. Eine aufgabenspezifische Befassung mit Chancen und Risiken einer Kommunalisierung unter diesen Bedingungen fand nicht statt.

Entgegen der von den Regierungen und ihren Gutachter dargelegten Auffassungen verdichten sich durch empirische Untersuchungen, Stellungnahmen und Beobachtungen Dritter die Hinweise, dass die Auswirkungen der Kommunalisierungen stark sowohl zwischen einzelnen Kommunen als auch zwischen Aufgabenfeldern variieren. So scheint der Erfolg einer kommunalen Aufgabenübernahme maßgeblich vom Geschick der Akteure vor Ort abzuhängen. Ein gelungenes Integrationsmanagement und eine klare *fachliche* Vision der Entscheider in der aufnehmenden Gebietskörperschaft sind hier wesentlich. Darüber hinaus scheinen regulative und technische Aufgaben wie der gesamte Umweltbereich eher schlecht für eine Kommunalisierung geeignet, während distributive und stark auf lokale Vernetzungen angewiesene Aufgaben insb. im sozialen Bereich unter den richtigen Rahmenbedingungen von der höheren Ortsnähe profitieren können. Als Ursache für diese sehr heterogene Entwicklung kann die unterschiedliche Verbreitung von drei Problemlagen identifiziert werden: ungelöste *Schnitt-*

stellenproblematiken, die größen- und ressourcenabhängige *Leistungsfähigkeit* der kommunalen Ebene und eine unterschiedlich stark praktizierte *Politisierung* von Verwaltungshandeln durch die fachfremde Einflussnahme von politischen Entscheidern.

Die *Schnittstellenproblematik* entsteht dadurch, dass durch die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene zwar durchaus Verfahrensabläufe durch eine Zusammenfassung ähnlicher Aufgaben optimiert werden können, gleichzeitig jedoch wiederum neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe entstehen. Da aufgrund des Fehlens einer echten Aufgabenkritik die weiterhin oder verstärkt notwendigen vertikalen und horizontalen Koordinierungsnotwendigkeiten beim Design der Reformen ebenso wenig berücksichtigt wurden wie die Erträge der bisherigen Aufgabenbündelung, kann entgegen der Erwartungen der Politik ein administrativer Mehraufwand anfallen.

Die Problematik der *Leistungsfähigkeit* der kommunalen Ebene – insbesondere der Kreisebene, welche den stärksten Aufgabenzuwachs durch den derzeitigen Kommunalisierungstrend erlebt – ist offensichtlich: Für eine effiziente und effektive Aufgabewahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbundertträgen notwendig. Dies geschieht durch die Senkung der „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs durch Routinen, Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung sowie durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Aufgaben. Das für viele der neuen Aufgaben notwendige Expertenwissen wie auch die notwendigen teure Arbeitsmittel (bspw. Software, Datenbanken und Messinstrumente) können nur bei einer entsprechend großen Fallzahl wirtschaftlich vorgehalten werden. Diese Voraussetzung ist bei vielen, gerade kleineren kommunalen Gebietskörperschaft nicht gegeben, sie erfüllen die Voraussetzungen für einen effizienten Vollzug nicht. Die wenigen Mitarbeiter stoßen bei einem zu breit gefächerten Aufgabenspektrum und zu geringer Ausstattung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit, die Qualität der Verwaltungsleistung droht zu sinken. Die notwendige Konzentration der Mitarbeiter auf die – zumindest für die politische Führung ihrer Behörde – drängendsten Probleme kann den empirischen Erkenntnissen zufolge leicht zu einem sog. „kalten Aufgabenabbau“ führen. Wenig sichtbare und konfliktbehaftete Aufgaben werden nicht mehr fachlich zufrieden stellend erledigt (Ebinger u. Bogumil 2008).

Die Problematisierung der *Politisierung* von Verwaltungsentscheidungen zielt nicht darauf ab, die grundsätzliche Entscheidungskompetenz von gewählten Volksvertretern in Frage zu stellen. Vielmehr geht es darum, unbotmäßige politische Eingriffe in solche Verwaltungsentscheidungen zu thematisieren, die auf fachlicher Rechtsanwendung basieren sollten. Am Beispiel der Umweltverwaltung lässt sich diese Problematik besonders gut darstellen. Dieser Verwaltungszweig ist besonderen Herausforderungen ausgesetzt, welche im Rahmen der Reformkonzepte zu wenig berücksichtigt werden. Dabei stellen sich insbesondere *Maßnahmen der Kommunalisierung* aus der Sicht des Umweltschutzes vielfach als *problematisch* dar. Die Konzentration der Kompetenzen für übergreifende Umweltbelange einerseits und lokale Wirtschaftsförderung andererseits beinhaltet zwangsläufig Konfliktpotential. So können sich die Kommunalverwaltungen

einem starken Druck von Seiten der lokalen Wirtschaft und Öffentlichkeit bei Genehmigungen und Überwachung im Rahmen der Gewerbeaufsicht, bei der Ausweisung von Überschwemmungs- oder Naturschutzgebieten ausgesetzt sehen. Die „Politisierung“ von Fachentscheidungen auf der Ebene der Kreise ist daher ein zentraler Aspekt bei der Debatte um die Neuorganisation der Umweltverwaltung und wird nicht nur von Umweltorganisationen sondern auch von Wirtschaftsverbänden und der Arbeitsebene der Kommunalverwaltung selbst sehr kritisch gesehen (vgl. Bauer u.a. 2007).

#### 4 Ausblick

Zusammenfassend muss betont werden, dass die Bündelung von Zuständigkeiten, der Abbau von Doppelverwaltungen, Kommunalisierungen und ein Aufgabenabbau Schritte in die richtige Richtung zur Modernisierung und Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung sind. Damit diese Maßnahmen ihre Ziele erreichen können muss jedoch sichergestellt sein, dass sie mit Bedacht und Aufgabenbezug und nicht lediglich aus machtpolitischen Kalkülen oder zur Flankierung von Sparvorgaben eingesetzt werden. Die verwaltungswissenschaftliche Beobachtung der aktuellen Reformen macht deutlich, dass bei der Verlagerung von Zuständigkeiten die Fähigkeit der Kommunen zur Erbringung selten anfallender, aber eine hohe Spezialisierung erfordernder Leistungen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs und das auf dieser Ebene durch Ortsnähe und demokratische Legitimation der Entscheider besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten ist. Zu überlegen wäre, wie der an sich positive Modernisierungswille der Landesregierungen zu behutsameren, das Wissen der Verwaltung integrierenden Funktionalreformen führen könnte, die das Ziel langfristiger Einsparungen mit geringeren funktionalen Verlusten und einer wirklichen Erneuerung der Verwaltung verbinden.



#### Literatur

- Bauer, Michael; Bogumil, Jörg; Knill, Christoph; Ebinger, Falk; Krapf, Sandra u. Reißig, Kristin (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Berlin
- Benz, Arthur u. Suck, André (2007): Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz. In: *Natur und Landschaft* 82/8: 353-357
- Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 3: 246-257
- Bogumil, Jörg u. Ebinger, Falk (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 9. Ibbenbüren

- Bogumil, Jörg u. Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern. Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Hildebrandt, Achim u. Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden
- Bogumil, Jörg u. Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 11. Ibbenbüren
- Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph u. Siebart, Patricia (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 8. Ibbenbüren
- Ebinger, Falk u. Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, Hubert u. Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: 165-196
- Ellwein, Thomas (1994): Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland. Mannheim
- Hesse, Joachim Jens u. Götz, Alexander (2003): Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I). In: ZSE 4/2003: 579-612
- Hesse, Joachim Jens u. Götz, Alexander (2004): Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II). In: ZSE 1/2004: 106-143
- Reiners, Markus (2008): Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz. Wiesbaden
- Sachverständigenrat für Umweltfragen – SRU (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin